

# América Latina: la gestación del Estado-región supranacional en la dinámica política de la integración regional y subregional

*Alberto Rocha V.*

## **Resumen**

El autor analiza el proceso de gestación del Estado-región supranacional tanto a nivel regional como subregional, partiendo de la existencia de una dinámica política regional latinoamericana impulsada por órganos regionales y por dinámicas políticas subregionales, que a su vez son impulsadas por órganos específicos subregionales. Plantea que en la dinámica regional no se están gestando Estados-región supranacionales, contrastando con lo que sucede con las dinámicas subregionales, de acuerdo a lo constatado en la configuración de los seis subsistemas regionales: la AEC, el G-3, el MCCA, la CARICOM, el PA y el MERCOSUR. Afirma que aquí la integración económica y política es del orden de lo posible, no así en cuanto a la dinámica sólo regional. En este marco se advierte a la dinámica continental americana, impulsada por el TLCAM, integrando, subordinando a la dinámica de integración regional y subregional de América Latina y el Caribe.

## **Abstract**

The author analyzes the State-region supranational origins process in the regional level like subregional. Beginning with the presence of a regional Latinamerican politic dynamic promoted by regional institutions and by subregional politic dynamics, which are impeled, at the same time, by some subregional specific institutions. The author says that regional dynamics are not making the supranational State-regions, but they do it respect subregional dynamics, such as the configuration of the six regional subsystems: Caribbean States Association, Group 3, the Central American Common Market, the Caribbean Community, the Andian Agreement and the South American Market. He remarks that economic and political integration, here, is possible, but its not the same with regional dynamics. In this context, the author advertises american continental dynamic, promoted by NAFTA, integrate and subordinate the regional and subregional Latinamerican and Caribbean integration.

## **Introducción**

En un trabajo anterior hemos investigado cómo las tendencias de mundialización y de regionalización supranacional socavan las bases organizativas (formaciones sociales nacionales y Estados-Nación) del mundo moderno, para reemplazarlas por otras (los sistemas regionales y los Estados-región supranacionales), sobre las que se está edificando un nuevo mundo.

Mundialización y regionalización supranacional son dos procesos que se van construyendo de manera diferenciada. El primero, el nuevo sistema mun-

dial, el segundo, la organización interna de éste, los sistemas regionales supranacionales.

Ahora bien, desde esta perspectiva, sostenemos que en cada uno de estos sistemas regionales, entendidos como posibles formaciones sociales regionales, se estaría gestando el Estado-región supranacional, según procesos inéditos y variados. Esta nueva forma de Estado será central y hegemónica en el nuevo orden mundial en formación.<sup>1</sup>

En América Latina las tendencias de mundialización y regionalización también están realizando su respectivo trabajo: la integración en el sistema mundial y la integración regional y subregional supranacional.

La primera forma de integración coloca a la región latinoamericana en un lugar determinado en el sistema mundial, en relación con los sistemas regionales existentes en éste; la segunda forma de integración esboza un sistema regional latinoamericano y configura seis subsistemas regionales: la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el Grupo de los Tres (G-3), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Pacto Andino (PA) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Al respecto, también hemos realizado una primera exploración general,<sup>2</sup> así que no abundaremos sobre estos temas. Más bien, en este nuevo trabajo nos concentraremos en investigar el proceso de gestación del Estado-región supranacional en el nivel regional como subregional.

En la investigación partimos de la existencia de una dinámica política regional latinoamericana (impulsada por órganos regionales) y unas dinámicas políticas subregionales (impulsadas cada una de ellas por órganos específicos subregionales), para plantear que en la dinámica regional no se está gestando un Estado-Región supranacional, puesto que la integración económica y política regional es del orden de lo imposible, mientras que en las dinámicas subregionales sí se están gestando Estados-Región supranacionales, porque la integración económica y política es del orden de lo posible.

Como hemos podido observar, la dinámica regional y las dinámicas subregionales no son extrañas y divergentes sino complementarias y convergentes, de tal manera que las segundas sustentan y fomentan la primera. Pero, como todo parece indicar que las dinámicas subregionales están dotadas de mucha más fuerza integradora que la dinámica regional, la perspectiva del proceso de

<sup>1</sup> Me refiero al trabajo "Del Estado-Nación al Estado-Región supranacional", que he presentado en el Seminario *La globalización económica y sus impactos socioterritoriales*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, y en el Congreso Nacional de Ciencia Política, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, D. F., septiembre, 1996.

<sup>2</sup> Alberto Rocha V., "América Latina en su laberinto. Integración subregional, regional y continental", presentado en el Coloquio Internacional *América Latina: proceso de regionalización y perspectivas del Estado-Nación*, Colima, Universidad de Colima, septiembre, 1995.

integración regional dependerá en gran medida de los procesos de integración subregionales. De estos seis procesos existentes, cada uno se encuentra consolidando un nivel diferente de integración económica y política, así como tendiendo nexos intersubregionales que podrían llevar a la fusión de subregiones.

Por otro lado, sabemos que el nuevo orden mundial en formación es uno de sistemas regionales supranacionales heterogéneos, jerarquizados y hegemonizados por los tres macrosistemas regionales: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Unión Europea (UE) y la informal Comunidad Económica Asiática (CEA). En él la hegemonía triádica, *grosso modo*, genera tres grandes dinámicas integradoras continentales: la asiática, la europea y la americana. La dinámica integradora continental americana impulsada por el TLCAN incluye la integración regional y subregional de América Latina y el Caribe; es decir, la dinámica continental americana tiende a subordinar a la dinámica regional latinoamericana, aunque ésta resista y busque preservar su autonomía. Bien, ésta es otra variable que se encuentra en el punto de partida de nuestra investigación.

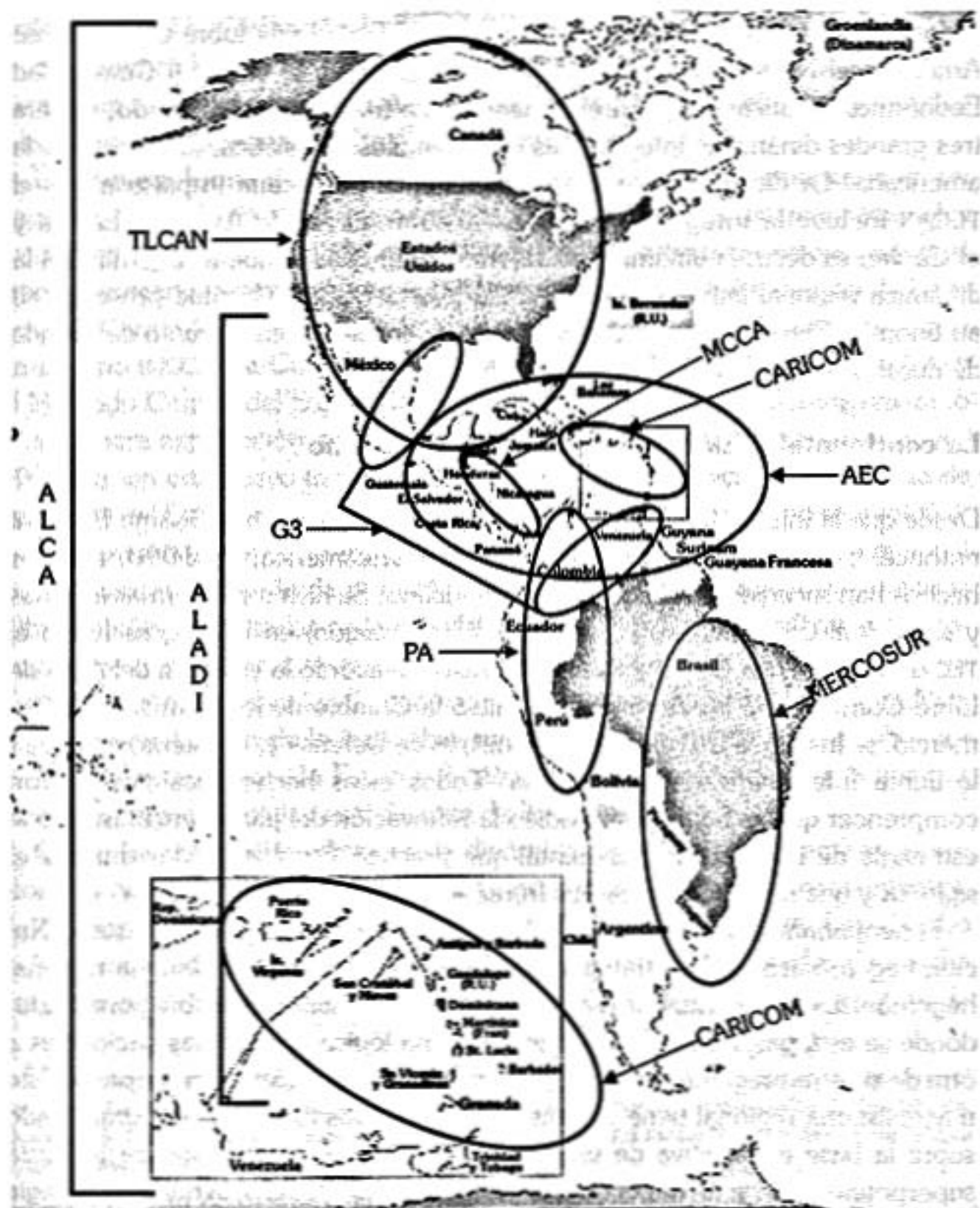
### **La continentalización o el neopanamericanismo**

Desde que la Iniciativa para las Américas fuera propuesta por George Bush, el entonces presidente de Estados Unidos de Norteamérica, en 1990, muchos hechos han sucedido en el continente americano. Se hicieron reformas internas y se creó el Grupo de Reflexión (para la integración) en la OEA, se fundó el TLCAN, se instaló la Cumbre de las Américas, se acordó la creación del Área de Libre Comercio de las Américas, se inició la Cumbre de los Ministros de Comercio, se instaló la Cumbre de los Ministros de Defensa y, se intentó constituir la Junta Interamericana de Defensa. Todos estos hechos nos permitieron comprender que se había emprendido la renovación del panamericanismo o la estrategia de integración continental que practicó Estados Unidos durante el siglo XX y que nos encontrábamos frente a una nueva versión de ésta.

El neopanamericanismo no es la estrategia integracionista de un Estado-Nación hegemónico, es la estrategia integracionista de un macrosistema regional hegemónico en un continente completamente regionalizado y subregionalizado, donde se está pasando paulatinamente de una lógica de sistemas nacionales a otra de sistemas regionales y subregionales supranacionales. (Ver mapa 1). Este macrosistema regional tiene dos rasgos constitutivos fuertes: se ha organizado sobre la base e iniciativa de una superpotencia; en dicha organización esta superpotencia juega un papel central y hegemónico. Por ello, la nueva estrategia integracionista continental se encuentra muy marcada por los intereses de Estados Unidos.



**Mapa 1**  
**Los sistemas regionales**  
**y subregionales en América**



El neopanamericanismo es una propuesta de integración vertical, jerarquizada y unilateral para socios diversos con intereses divergentes. Es vertical porque el macrosistema se propone alinear desde la cúspide hasta la base, de arriba hacia abajo, a los otros sistemas regionales o subregionales. Es jerarquizado en la medida en que el macrosistema definirá la forma y grado de integración subordinada de cada uno de los otros sistemas regionales y subregionales. Posiblemente, en términos figurados, se trata de una pirámide de sistemas regionales y subregionales, de la siguiente manera: en el vértice un macrosistema (el TLCAN), en la parte intermedia uno o dos sistemas subregionales, en la base los otros sistemas subregionales y los tratados bilaterales. En el vértice se encontrará el centro desde donde se trazarán las perspectivas, se tomarán las decisiones y se definirán las políticas para todo el continente. Es unilateral puesto que la estrategia de integración continental responde directamente a los intereses hegemónicos de un macrosistema, que es el referente tiene la iniciativa y la capacidad de convocatoria.

El neopanamericanismo, en términos simples, es una propuesta de integración continental de todos los sistemas regionales y subregionales existentes a un macrosistema regional hegemónico que funciona bajo el dominio de una superpotencia.

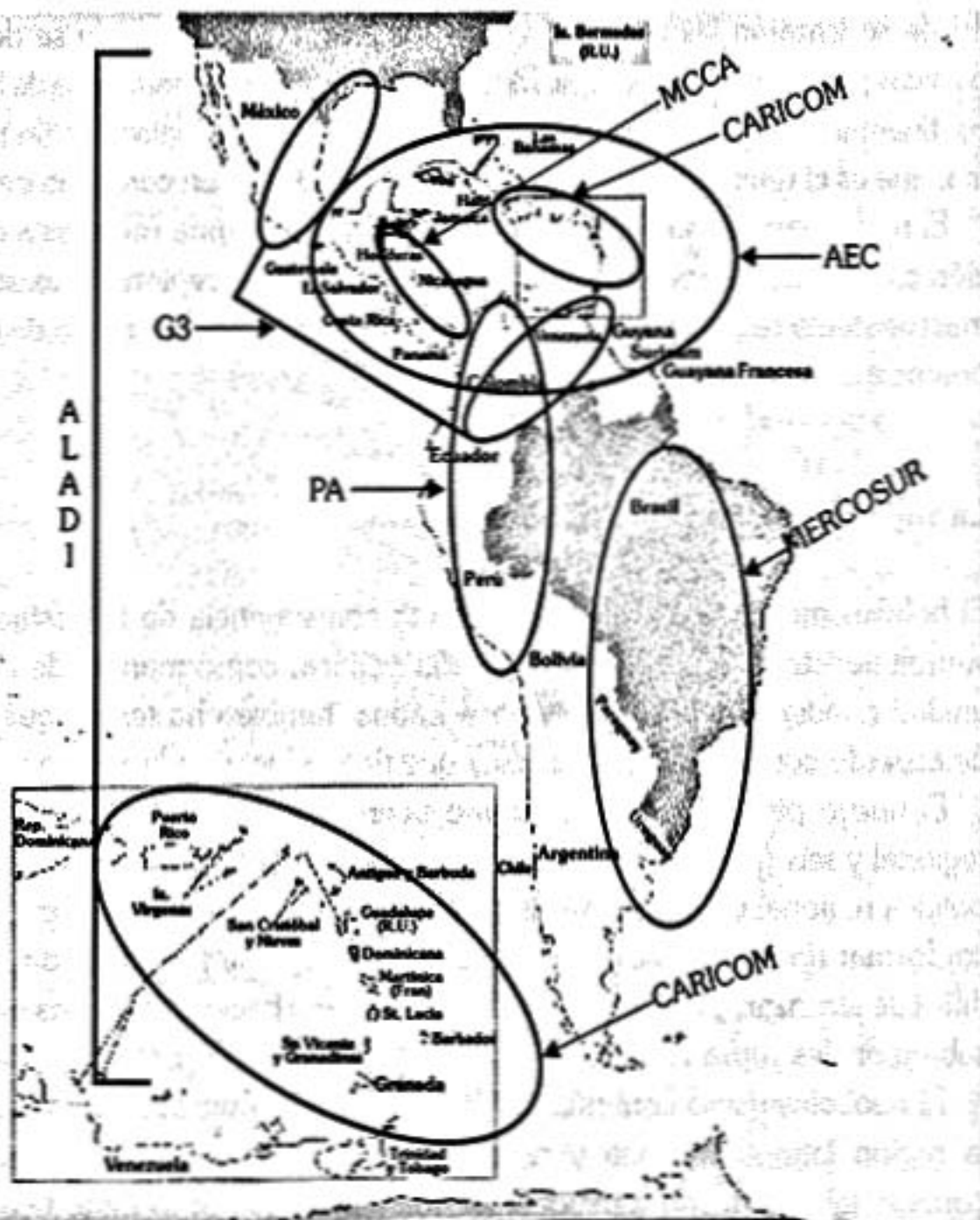
### **La regionalización o el neobolivarismo**

El bolivarismo que reflexionaba sobre la convergencia de los Estados-Nación latinoamericanos en una confederación política, como manera de preservar la unidad e independencia de América Latina, también ha tenido que renovarse de acuerdo con los nuevos procesos que tienen lugar en la región.

El nuevo pensamiento bolivariano tiene ante sí un proceso de integración regional y seis procesos de integración subregional (Ver mapa 2); una dinámica política regional y seis dinámicas políticas subregionales; esto es el desafío para conformar un sistema regional supranacional, que se presenta como una meta difícil de alcanzar, y los desafíos para consolidar y hacer avanzar los seis sistemas subregionales supranacionales, que se muestran como metas más cercanas.

El neobolivarismo continúa su reflexión sobre la unidad e independencia de la región latinoamericana y caribeña a partir del nuevo contexto mundial, continental americano y regional latinoamericano. Por lo tanto tiene presente en su agenda tres tipos de problemas: 1) Forma y grado de integración en el sistema mundial; 2) Forma y grado de integración continental, y 3) Forma y método de integración regional. Para cada uno de estos problemas se están elaborando respuestas hipotéticas a partir de las siguientes ideas-fuerza: a) la integración en el nuevo sistema mundial en formación sólo es posible por medio

**Mapa 2**  
**Los sistemas subregionales**  
**en América Latina y el Caribe**





de un sistema regional o subregional supranacional. El grado de integración dependerá del potencial (económico, político-militar y cultural) del sistema en cuestión, o de si se trata de un macro, meso o micro sistema regional; b) la integración continental es inevitable, aunque negociable si los sistemas subregionales se consolidan independientemente y se coordinan grupalmente, y c) la integración de América Latina dependerá de la complementariedad que se desarrolle entre su dinámica política regional y sus dinámicas políticas subregionales. Esta complementariedad es vista desde una perspectiva inductiva, que partiendo de las dinámicas integradoras de las partes, los sistemas subregionales, busca fortalecer la dinámica integradora del todo o del sistema regional.

El neobolivarismo es una propuesta de integración regional horizontal, equitativa y multilateral para socios que comparten historia y cultura comunes. Es horizontal porque los socios se reconocen como semejantes. Es equitativa puesto que se establece una asociación entre pares. Es multilateral en razón de un contrato escrito y firmado por todas las partes. Este neobolivarismo tiene muy presente que la construcción de un sistema regional latinoamericano es todavía una tarea del orden de lo imposible, de lo utópico. Empero, no cesa su contribución en el impulso de la dinámica política regional, fortaleciendo sus órganos existentes, creando nuevos órganos y actores sociales y políticos. También es muy consciente que la consolidación y desarrollo de los sistemas subregionales es del orden de lo posible, por ello contribuye en el impulso de las dinámicas políticas subregionales orientadas hacia el avance de los niveles de integración económico y político.

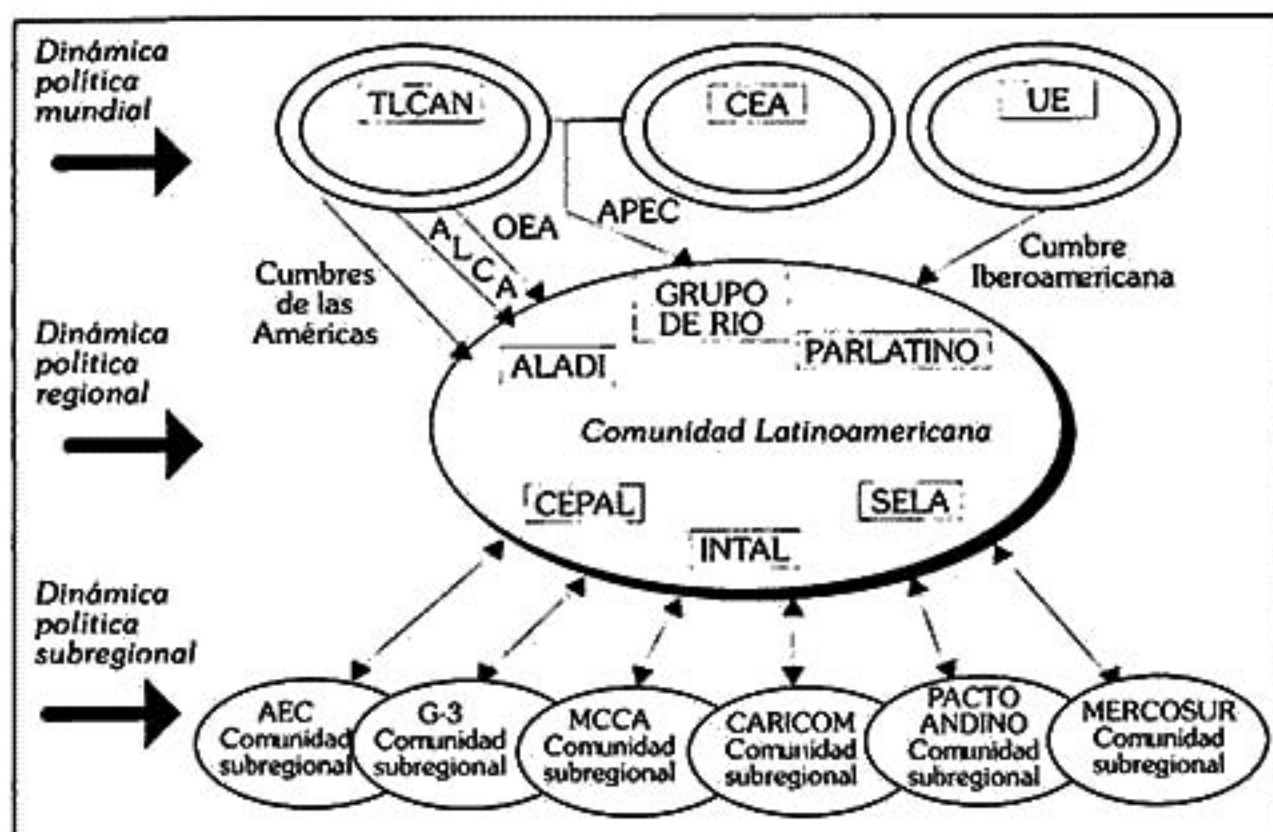
El neobolivarismo es una propuesta de integración regional que reflexiona y proyecta una América Latina diversa, plena, autónoma y abierta. El neobolivarismo tiene claro que primero está la integración regional y subregional de América Latina; segundo, una relativa integración continental, y tercero, una adecuada integración en el sistema mundial.

### **La dinámica política regional**

En América Latina y el Caribe se ha logrado crear una dinámica política regional como resultado de la perseverancia en el ideal bolivariano de unidad e independencia de la región. Esta dinámica política se caracteriza porque es autónoma, es decir, impulsada por órganos naturales y guiada por un objetivo propio; además, está complementada por seis dinámicas políticas subregionales. Ahora bien, esta autonomía se desenvuelve en un contexto de determinaciones tanto continentales como mundiales. La fecha de inauguración de esta dinámica remonta, posiblemente, hasta los años sesenta, cuando once gobiernos latinoamericanos decidieron la fundación de la Asociación Latinoamericana de Libre

Comercio (ALALC), actualmente Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con la finalidad de promover un mercado común regional. Desde entonces se fueron sumando otros órganos e, incluso, nuevos actores sociales y políticos. (Ver figura 1).

**Figura 1**  
**Dinámica política de la Comunidad Latinoamericana**



La dinámica política regional puede describirse a partir de los siguientes elementos:

- Un órgano socio-político: la Comunidad Latinoamericana.
- Dos órganos políticos: el Grupo de Río y el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO).
- Un órgano económico: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).
- Un órgano de apoyo técnico: el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).
- Dos órganos de apoyo internacional: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).

De estos elementos, los cinco primeros son órganos regionales naturales, mientras que los dos últimos son órganos de organismos internacionales.



Veamos los órganos regionales naturales. La Comunidad Latinoamericana de naciones se encuentra todavía en el estado de Proyecto. Este es impulsado por el PARLATINO y se propone instituir la identidad y fundar la ciudadanía latinoamericana. En gran medida, con este proyecto se pretende iniciar la conformación de una sociedad civil regional, donde quepan y se desarrollen las prácticas de los nuevos ciudadanos supranacionales y las organizaciones civiles, políticas y académicas que se vienen formando desde tiempo atrás hasta la actualidad: CELAM, Confederación Indígena, Movimiento de Mujeres, Foro de São Paulo, COPPPAL, ALAS, FLACSO, etcétera. El Grupo de Río es un foro político donde se delibera sobre asuntos regionales, está animado por la Cumbre Presidencial y la Reunión de Cancilleres. Hasta el año pasado se habían realizado nueve Cumbres y catorce Reuniones. El papel de este Grupo es fundamental en la dinámica política regional porque viene funcionando como "órgano ejecutivo regional", en consecuencia, deliberando, decidiendo y dirigiendo en la región. El PARLATINO es un órgano legislativo regional en formación, está dotado de una estructura institucional adecuada aunque no cuenta con capacidad legislativa, pero es un buen promotor del proceso de integración regional. La ALADI es el órgano económico regional y posee su respectiva estructura institucional. El proceso de integración económica que impulsa solamente ha logrado consolidar una zona de preferencias comerciales entre once países de la región. El SELA es un órgano técnico de promoción y apoyo de la integración regional, también es depositario de su respectiva estructura institucional. (Ver cuadro 1).

Respecto de estos órganos regionales, los cuales hemos descrito someramente, podemos decir que: 1) no están todavía formalmente relacionados entre sí; 2) existe una relativa dispersión entre ellos; 3) esta dispersión trata de ser superada estableciendo coordinaciones; 4) estos órganos no logran constituir el organismo de una entidad regional, y 5) cada uno de los cuatro órganos existentes es de carácter intergubernamental formal.

En función de las cinco razones expuestas, podemos sustentar que el desarrollo de una dinámica política regional se debe a la existencia y actividad de órganos regionales que se encuentran en una situación de dispersión, sin lograr articular todavía algo que podamos denominar Estado-región latinoamericano. Ahora bien, si estos órganos logran desarrollarse y coordinarse, seguramente tendríamos una dinámica política más interesante, capaz de producir situaciones políticas inéditas en el plano supranacional. Pero esto sucedería si el desenvolvimiento de procesos regionales de carácter económico, social y cultural planteara la necesidad de desarrollar el proceso político correspondiente. Así, el Estado-región se gestaría cuando los procesos regionales exijan una instancia de dirección y gestión político-administrativa.

**Cuadro 1**  
**Comunidad Latinoamericana**  
**Órganos políticos, administrativos y económicos**

Nombre	Fecha de constitución	Países miembros	Objetivos	Tipo de institución	Principales instituciones	Nivel de integración política
GRUPO DE RIO	dic/1986	América del Sur y México	Deliberar sobre asuntos regionales	Foro político	Cumbre Presidencial; Reunión de Cancilleres y Secretaría Protempore (rotatoria)	Intergubernamental formal
PARLATINO	10/dic/1964	18 latinoamericanos y 3 del Caribe	Fomentar el desarrollo económico y social integral de la comunidad latinoamericana; pugnar porque alcance a la brevedad posible la plena integración económica, política y cultural de sus pueblos, etcétera	Política	Asamblea, Junta Directiva, Comisiones Parlamentarias y Secretaría General	Intergubernamental formal
ALADI	12/ago/1980 <sup>1</sup>	11 (América del Sur y México)	Mercado común	Económica	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Conferencia de Evaluación y Convergencia; Comité de Representantes, y Secretaría General	Las inst. políticas son de carácter intergubernamental y la Secretaría es supranacional independiente
SELA	17/oct/1975	26	Promover la cooperación intrarregional; apoyar los procesos de integración de la región y propiciar acciones; promover la formulación y ejecución de programas económicos y sociales; actuar como mecanismo de consulta y coordinación de A. L. sobre temas económicos y sociales ante terceros países	Promoción y apoyo de la integración	Consejo Latinoamericano; Comités de Acción y Secretaría Permanente	Intergubernamental formal
CEPAL	1948	-	Estudiar los problemas socioeconómicos de la región	Asesoría e inv. económica	-	Órgano regional de la ONU
INTAL	1964	-	Investigar los procesos de integración	Investigación	-	Órgano regional del BID

Fuente: *Instrumentos Básicos de Integración Económica en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1992. Otros documentos.

<sup>1</sup> La ALADI tiene sus antecedentes en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), fundada en 1960.

La CEPAL y el INTAL, como órganos regionales de organismos internacionales (ONU y BID), han jugado y juegan roles muy importantes en el impulso de la dinámica política regional. De la CEPAL, animada por Raúl Prebisch, vino una primera reelaboración del proyecto integrador latinoamericano y el planteamiento de creación de un "mercado común latinoamericano".<sup>3</sup> Es muy conocido, por ejemplo, el documento de la CEPAL "El Mercado Común Latinoamericano", publicado en 1959,<sup>4</sup> entre otros. El INTAL, de más reciente creación, data de 1964. Tanto la CEPAL como el INTAL con sus funciones de asesoría e investigación trabajan las cuestiones relativas a la integración regional.

Esta dinámica política regional, impulsada por sus respectivos órganos, se encuentra sobredeterminada por la dinámica política mundial y subdeterminada por las dinámicas políticas subregionales.

Las dinámicas políticas subregionales corresponden a cada uno de los seis sistemas subregionales (AEC, G-3, MCCA, CARICOM, PA y MERCOSUR). Estos, que cuentan con sus respectivos organismos, contribuyen con el proceso de integración regional, en la medida que impulsan los procesos de integración en determinadas partes de la región. Se puede decir, incluso, que si el proceso de integración regional se encuentra vigente y avanzado, es gracias a los desarrollos integradores que se han producido en cada una de estas partes, por un lado, como a la convergencia de las dinámicas políticas subregionales, por otro. Pero también se puede anotar que existe el riesgo de una nueva división regional a partir de la redificación y divergencia de los sistemas subregionales. Todos estos condicionamientos positivos o negativos, provenientes del plano inferior subregional, son las subdeterminaciones que recibe el plano superior regional.

Finalmente, la dinámica política regional recibe también condicionamientos positivos y negativos del plano superior mundial. Estas sobredeterminaciones provienen de los tres macrosistemas regionales: el TLCAN, la informal CEA y la UE. Estos macrosistemas son hegemónicos, definen áreas de influencia continental e imponen mecanismos de integración continental. El caso del TLCAN ya ha sido analizado en el punto uno de este trabajo, pues el proceso de integración de la región latinoamericana no puede ser analizado sin la dinámica continental en la que se encuentra inmerso. Por ser más lejanos los otros dos casos, el de la CEA y el de la UE, las dinámicas continentales no atañen directamente a la región latinoamericana. Aunque no dejan de tender mecanismos transcontinentales de integración. Así por ejemplo, la CEA influye en la región latinoamericana

<sup>3</sup> Puede consultarse José Manuel Salazar, "El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch", en *Revista de la CEPAL*, núm. 50, agosto de 1993.

<sup>4</sup> Naciones Unidas, *El Mercado Común Latinoamericano*, México, julio de 1959.



a través de la *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC); la UE, por medio de la Cumbre Iberoamericana.

### **Las dinámicas políticas subregionales**

América Latina y el Caribe, como lo hemos visto, no han avanzado de manera sustantiva en el proceso de integración regional, pues no se puede constatar la existencia de un sistema regional donde a la integración económica le corresponda una integración política. La ALADI no tiene alcance regional y se encuentra en el nivel más bajo de la integración económica (es una zona de preferencias comerciales). La Comunidad Latinoamericana es todavía un proyecto. Los órganos políticos se encuentran dispersos. Pero, si bien esto es constatable para el nivel regional, no sucede lo mismo en el plano subregional. En este nivel los procesos de integración se encuentran mucho más avanzados tanto económica como políticamente y los sistemas subregionales tienden a desarrollarse y consolidarse.

En el nivel subregional las dinámicas integradoras económicas han logrado encontrar sus respectivas dinámicas políticas en cada uno de los sistemas subregionales existentes, como lo veremos a continuación. Estas dinámicas políticas vienen impulsando las respectivas integraciones políticas con tal intensidad que están logrando gestar al Estado-región supranacional.

#### *a) Nivel de integración económica*

En este lugar solamente queremos presentar los niveles de integración económica alcanzados por cada uno de los sistemas regionales, pues aquí lo que importa es conocer cada uno de estos niveles de integración con la finalidad de describir y analizar su correspondiente nivel de integración política.

Respecto de los sistemas subregionales ya hemos escrito que presentan características diferentes: generación (por su fecha de constitución), asociación (número de países), base territorial (continua o discontinua), población (subregional), PIB (subregional), comercio (intrasubregional), etcétera.<sup>5</sup> Todas estas características son muy importantes para evaluar las posibilidades de cada uno de los sistemas subregionales.

Ahora bien, desde el punto de vista estrictamente económico, por el nivel de integración alcanzado y el objetivo de la integración propuesto por cada sistema subregional se pueden ver sus posibilidades de desarrollo político.

La AEC y el G-3 aspiran a conformar solamente zonas de libre comercio, es decir, niveles muy bajos de integración económica. El horizonte de estos dos

<sup>5</sup> Alberto Rocha V., "América Latina en su laberinto...", *op. cit.*

sistemas se presenta cerrado. El MCCA, que es una unión aduanera, tiene como objetivo desarrollarse hasta formar una unión económica; esto es un nivel alto de integración. El horizonte de este sistema se presenta abierto. La CARICOM y el PA, ambas zonas de libre comercio, se han propuesto evolucionar hasta consolidar mercados comunes respectivos, que son también niveles altos de integración. Estos dos sistemas igualmente presentan sus horizontes abiertos. El MERCOSUR ya es una unión aduanera y tiene como objetivo realizar un mercado común o alcanzar un alto nivel de integración. Este sistema es uno más con horizonte abierto. (Ver cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Los sistemas subregionales de América Latina**  
**Nivel de integración económica**

Sistemas subregionales	Fecha de constitución	Paises miembros	Nivel de integración	Objetivo de la integración
AEC	24/julio/1994	25	/1	Zona de libre comercio
G-3	13/junio/1994	3	Zona de libre comercio	Zona de libre comercio
MCCA	13/diciembre/1960	6	Unión aduanera	Unión económica
CARICOM	4/julio/1973	12	Zona de libre comercio	Mercado común
PACTO ANDINO	26/mayo/1969	5	Zona de libre comercio <sup>2</sup>	Mercado común
MERCOSUR	26/marzo/1991	4	Unión aduanera	Mercado común

Fuente: *Instrumentos Básicos de Integración en América Latina y el Caribe*, op. cit.; *Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe*, Documento mimeografiado; Cartagena de Indias, República de Colombia, 24 de julio de 1994; *Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela*, México, 1994, Ed. Gemika.

<sup>1</sup> La AEC aún no consolida ningún nivel de integración, pues es un tratado de reciente creación.

<sup>2</sup> Se esperaba que hasta fines de 1995 entrara en marcha la Unión Aduanera y para fines del siglo el Mercado Común Andino.

De esta lectura se deduce que la AEC y el G-3 solamente se dotarán de un nivel mínimo de integración política, sin poder evolucionar a más. Mientras que el MCCA, la CARICOM, el PA y el MERCOSUR pretenden dotarse de más altos niveles de integración política y, de hecho en la actualidad, han avanzado sustantivamente hasta crear organismos políticos importantes.

#### b) Nivel de integración política

Por las razones expuestas líneas arriba, pasamos a describir y a analizar en cada uno de los seis sistemas subregionales sus respectivos organismos políticos y las dinámicas políticas que implican. Para lograr nuestro cometido hemos prepara-

do un cuadro por sistema subregional con sus respectivos órganos políticos, administrativos y económicos. En cada uno de estos cuadros se anotan una serie de datos hasta llegar a definir el nivel de integración política de cada órgano respectivo.

Antes de continuar damos a conocer que, para el análisis del proceso de integración política, hemos estado usando las categorías intergubernamental y supranacional. A partir del momento, continuaremos nuestro trabajo introduciendo matices para cada una de estas categorías, tal como lo sugiere Landy L. Sánchez en el trabajo de tesis que he tenido a bien dirigir.<sup>6</sup> El resultado es un esquema categorial que permite diferenciar niveles de integración política: 1) intergubernamental informal: órgano animado por representantes de los gobiernos nacionales, deliberativo, no contemplado en los acuerdos; 2) intergubernamental formal: órgano animado por representantes de los gobiernos nacionales, resolutivo, contemplado en los acuerdos; 3) supranacional dependiente: órgano animado por personal directivo autónomo pero nombrado todavía por los gobiernos nacionales, resolutivo, con personalidad jurídica internacional, contemplado en los acuerdos, y 4) supranacional independiente: órgano animado por personal directivo autónomo, resolutivo, con personalidad jurídica internacional, contemplado en los acuerdos.

El nivel intergubernamental, como nivel intermedio entre el nivel nacional y el nivel supranacional, es todavía parte de lo internacional; es una suerte de primer paso sobre lo nacional, que puede o no conducir hacia el nivel supranacional. En el nivel intergubernamental la capacidad de decisión depende de los gobiernos nacionales, las decisiones son colectivas pero únicas. En cambio, en el nivel supranacional se cuenta con "... poderes, prerrogativas y competencias que un cierto número de Estados han decidido, en común, de transferir a una organización comunitaria".<sup>7</sup>

### *La Asociación de Estados del Caribe (AEC)*

Este sistema cuenta con un organismo mínimo conformado por tres órganos políticos y un órgano administrativo. Los órganos políticos son la Reunión de Jefes de Estado, el Consejo de Ministros y los Comités Especiales, los cuales hacen pensar en un ejecutivo incipiente. El órgano administrativo es la Secretaría, también es inicial. Los primeros son de carácter intergubernamental formal

<sup>6</sup> Landy L. Sánchez P., *Los parlamentos regional y subregionales en la dinámica política de la integración latinoamericana*, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas, Colima, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Colima, agosto, 1996.

<sup>7</sup> Ver la definición de supranacionalidad en Yves Lacoste (Direction), *Dictionnaire de Géopolitique*, Paris, Ed. Flammarion, 1993, p. 1439.



y el segundo es de naturaleza supranacional independiente. Es decir, mientras la dirección política depende de élites políticas gubernamentales nacionales, la gestión administrativa es implementada por un naciente cuerpo burocrático supranacional. (Ver cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Asociación de Estados del Caribe**  
**Órganos políticos y administrativos**

<i>Clasificación/ nombre</i>	<i>Titulares</i>	<i>Nombramiento</i>	<i>Funciones</i>	<i>Toma de decisiones</i>	<i>Nivel de integración</i>
<i>Políticos</i>					
1. Reunión de Jefes de Estado o Gobierno	Presidentes o Jefes de Estado	Autodesignación	Discutir, analizar y proponer políticas	Consenso	Intergubernamental formal
2. Consejo de Ministros	Ministros o representantes de los mismos	Presidentes	Determinar acciones, políticas y programas	Consenso	Intergubernamental formal
3. Comités Especiales	Representantes gubernamentales	Ministerios	Asistir al Consejo	-	Intergubernamental formal
<i>Administrativos</i>					
1. Secretaría	Secretario General y funcionarios	Consejo de Ministros	Asistir al Consejo y Comités, contactar con organizaciones, realizar estudios sobre la integración	-	Supranacional independiente

Fuente: *Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe*, Documento mimeografiado, Cartagena de Indias, República de Colombia, 24 de julio de 1994.

Como es conocido, este sistema subregional apenas se está implantando. Su organismo cuenta con una parte política intergubernamental formal, es decir, alcanza un segundo nivel de integración, y una parte administrativa supranacional independiente, que llega hasta el cuarto nivel de integración. Ambas partes tienen un desarrollo inicial.

### *El Grupo de los 3 (G-3)*

Este sistema también posee un organismo mínimo compuesto por dos órganos políticos y uno administrativo. Los órganos políticos son la Reunión de Presidentes y el Tribunal Arbitral, insinúan un ejecutivo y un legislativo. El órgano administrativo es la Comisión Administrativa, es también una insinuación de ad-

ministración. En este caso, el organismo es fundamentalmente intergubernamental, pues el Tribunal Arbitral es el eslabón final de un procedimiento jurídico, por lo tanto es temporal. (Ver cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Grupo de los Tres**  
**Órganos políticos y administrativos**

<i>Clasificación/ nombre</i>	<i>Titulares</i>	<i>Nombramiento</i>	<i>Funciones</i>	<i>Toma de decisiones</i>	<i>Nivel de integración</i>
<i>Políticos</i>					
1. Reunión de Presidentes	Presidentes de cada país	Autodesignación	Determinar políticas	Consenso	Intergubernamental informal
2. Tribunal Arbitral	Cinco árbitros (1 presidente y 4 miembros)	Designados de una lista de árbitros	Solución de controversias	Presenta a la Comisión una decisión final	Supranacional independiente
<i>Administrativos</i>					
1. Comisión administrativa	Presidentes de los órganos del Comercio Exterior	Ministerios o similares	Supervisar, evaluar, vigilar, solucionar controversias	Unanimidad	Intergubernamental formal
2. Secciones nacionales	Funcionamiento permanente	Ministerios o similares	Asistencia a la comisión	-	-
3. Grupos de trabajo y Comités Sectoriales	-	-	-	-	-

*Fuente: Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, op. cit.*

### *El Mercado Común Centroamericano*

En este caso el sistema tiene un organismo mucho más desarrollado, compuesto por cinco órganos políticos, tres administrativos y tres económicos. Los órganos políticos son la Reunión de Presidentes, la Reunión de Vicepresidentes, el Consejo de Ministros, el Parlamento y la Corte Centroamericana de Justicia. Los tres primeros forman un poder ejecutivo de naturaleza intergubernamental formal. El Parlamento es un poder legislativo de naturaleza supranacional independiente. La Corte es el poder judicial cuya naturaleza desconocemos (por falta de información). Los órganos administrativos son el Comité Ejecutivo, la Secretaría General y el Comité Consultivo. Los dos primeros forman una administración bastante evolucionada, con la diferencia de que uno es intergubernamental formal y la secretaria es supranacional independiente. El tercero es un Comité de apoyo y

consulta de la administración, su naturaleza es intergubernamental. Finalmente encontramos tres órganos económicos que son el Banco Centroamericano, la Comisión Económica y Financiera y el Consejo Centroamericano de Desarrollo Humano. (Ver cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Sistema de Integración Centroamericana**  
**Mercado Común Centroamericano**  
**Órganos políticos, administrativos y económicos**

<i>Clasificación y nombre</i>	<i>Titulares</i>	<i>Nombramiento</i>	<i>Funciones</i>	<i>Toma de decisiones</i>	<i>Nivel de integración</i>
<i>Políticos</i>					
1. Reunión de Presidentes	Presidentes Constitucionales	Autodesignación	Definir y dirigir la política	Consenso	Intergubernamental formal
2. Reunión de Vicepresidentes	Vicepresidentes	Autodesignación	Asesoría y consulta	Consenso	Intergubernamental formal
3. Consejo de Ministros	Ministros del ramo	Presidente	Asegurar la ejecución de la política de la Reunión de Presidentes	Consenso	Intergubernamental formal
4. Parlamento Centroamericano	20 diputados y titulares por cada Estado	Elecciones nacionales	Planteamiento, análisis y recomendación	Mayoría	Supranacional independiente
5. Corte Centroamericana de Justicia	-	-	Respeto del Derecho	-	
<i>Administrativos</i>					
1. Comité Ejecutivo	Un representante por cada Estado miembro	Presidente	Ejecución de la política	-	Intergubernamental formal
2. Secretaría Gral.	Secretario general y funcionarios	Reunión de presidentes	Ejecución de la política	-	Supranacional independiente
3. Comité Consultivo	Representantes de sectores sociales	Acreditados por los gobiernos nacionales	Apoyo y consulta	Consenso	Intergubernamental formal
<i>Económicos</i>					
1. Banco Centroamericano de Integración Económica					
2. Comisión Económica y Financiera					
3. Consejo Centroamericano de Desarrollo Humano					

Fuente: "Tratado General de Integración Económica Centroamericana", Guatemala, 1963; "Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas", 1989; "Compromiso de Tegucigalpa y Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)", "XI Cumbre de Presidentes Centroamericanos", Tegucigalpa, diciembre de 1994, en *Instrumentos Básicos de Integración Económica en América Latina y el Caribe*, op. cit.



El organismo de este sistema ha alcanzado un nivel de desarrollo y complejidad notables. Su parte política se presenta como un gobierno integral, con sus tres poderes bien definidos y conformados, aunque con niveles de integración diferentes. La parte administrativa no se queda atrás, su desarrollo se debe a una Secretaría de naturaleza supranacional independiente, en el cuarto nivel de integración. La existencia de órganos económicos, son más datos que apoyan lo planteado. Esto se debe, en gran medida, a la reforma que introduce el "Sistema de la Integración Centroamericana", como "marco institucional de la Integración Regional Centroamericana".<sup>8</sup>

### *La Caribbean Community (CARICOM)*

El organismo de este sistema está compuesto de cuatro órganos políticos, uno administrativo y dos económicos. Los órganos políticos son la Conferencia de Jefes de Gobierno, el Consejo del Mercado Común, los Comités Permanentes y el Tribunal *Ad Hoc*. De ellos, los tres primeros forman un ejecutivo de naturaleza intergubernamental formal; el cuarto, como parte de un procedimiento judicial, es temporal pero de carácter supranacional independiente. El órgano administrativo, la Secretaría, es supranacional independiente. Los órganos económicos son el Banco de Desarrollo y la Corporación de Inversiones. (Ver cuadro 6).

Es notorio que este organismo es más desarrollado que el de la AEC y el G-3, pero menos que el del MCCA. Aquí, los órganos políticos ejecutivos están definidos y consolidados hasta un segundo nivel de integración. No existen órganos políticos legislativo y judicial, pues este último solamente está insinuado. También el órgano administrativo está definido y consolidado en el cuarto nivel. Los órganos económicos permiten considerar el mayor desarrollo del organismo.

### *El Pacto Andino*

En este caso, el organismo está integrado por seis órganos políticos, un órgano administrativo y dos órganos económicos. Los órganos políticos son el Consejo Presidencial, el Consejo de Ministros, la Comisión, el Parlamento Andino, el Tribunal de Justicia y los Consejos Consultivos. Los tres primeros forman un poder ejecutivo de naturaleza intergubernamental formal. El cuarto es un poder legislativo de carácter intergubernamental formal. El quinto es un poder judicial

<sup>8</sup> Consultar el "Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)", en *Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1992.

**Cuadro 6**  
**Caribbean Community**  
**Mercado Común del Caribe**  
**Órganos políticos, administrativos y económicos**

<i>Clasificación/ nombre</i>	<i>Titulares</i>	<i>Nombramiento</i>	<i>Funciones</i>	<i>Toma de decisiones</i>	<i>Nivel de integración</i>
<i>Políticos</i>					
1. Conferencia de Jefes de Gobierno	Jefes de Gobierno	Autodesignación	Determinar la política	Consenso	Intergubernamental formal
2. Consejo del Mercado Común	Ministros de Gobierno	Presidente	Funcionamiento y desarrollo del Mercado Común	Consenso	Intergubernamental formal
3. Comités Permanentes Ministeriales: salud, educación, trabajo, relaciones exteriores, finanzas, agricultura, etc.	Ministros de Gobierno	Presidente	Formular políticas y funciones para realizar los objetivos de la comunidad	Consenso	Intergubernamental formal
4. Tribunal Ad Hoc	1. Presidente 2. Árbitros	Presidente o Ministerio	Solución de controversias	Recomienda	Supranacional independiente
<i>Administrativos</i>					
1. Secretana	Secretano y funcionarios	Conferencia	Atender reuniones de la comunidad, implementar las decisiones adoptadas en esas reuniones	-	Supranacional independiente
<i>Económicos</i>					
1. Banco de Desarrollo del Caribe					
2. Corporación de Inversiones del Caribe					

Fuente: "Tratado que establece la Comunidad del Caribe", Chaguaramas, 4 de julio de 1973; "Anexo que establece el Mercado Común del Caribe", en *Instrumentos Básicos de Integración Económica en América Latina y el Caribe*, op. cit.

de naturaleza supranacional independiente. Los últimos son órganos de apoyo de carácter supranacional independiente. El órgano administrativo es una Junta de naturaleza supranacional independiente. Los órganos económicos son la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reservas. (Ver cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Sistema Andino de Integración**  
**Pacto Andino & Acuerdo de Cartagena**  
**Órganos políticos, administrativos y económicos**

<i>Clasificación/ nombre</i>	<i>Titulares</i>	<i>Nombramiento</i>	<i>Funciones</i>	<i>Toma de decisiones</i>	<i>Nivel de integración</i>
<i>Políticos</i>					
1. Consejo Presiden- cial Andino	Presidentes de la República	Autodesignación	Evaluar, impulsar y orientar la integra- ción	Consenso	Intergubernamental formal
2. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exte- riores	Ministros de Reli- ciones Exteriores	Presidente	Prepara las reuniones del Consejo Presiden- cial	Consenso	Intergubernamental formal
3. Comisión	Representantes plenipotenciaros de los gobiernos	Presidente	Formular la política general, aprobar las normas indispensa- bles, impartir ins- trucciones a la Junta	Mayoría	Intergubernamental formal
4. Parlamento Andino	Cinco delegados por cada Congreso Nacional	Congresos Nacionales	Examinar la marcha del proceso de integración	Mayoría	Intergubernamental formal
5. Tribunal de Jus- ticia	Cinco magistrados nacionales de los países miembros	Plenipotenciaros de cada país	Hacer respetar el orde- namiento jurídico	Mayoría	Supranacional independiente
6. Consejos Consul- tivos Empresarial y Laboral	Representantes de cada sector	Sector empresarial y laboral	Emitir opinión ante la Comisión o la Junta	-	Intergubernamental formal
<i>Administrativos</i>					
1. Junta	Tres miembros, además del personal técnico y administra- tivo	Designados por la Comisión	Velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las de- cisiones de la Comisión	Consenso	Supranacional independiente
<i>Económicos</i>					
1. Corporación An- dina de Fomento					
2. Fondo Andino de Reservas					

*Fuente:* "Acuerdo de Cartagena", Bogotá, 1969; "Tratado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena", Cartagena, 1979; "Reuniones de Presidentes", 1989 y 1990; "Tratado Constitutivo del Parlamento Andino", La Paz, 1979, en *Instrumentos Básicos de Integración Económica en América Latina y el Caribe*, op. cit.



La parte política de este organismo se encuentra desarrollada y es compleja. Se puede sostener que existe un gobierno con sus tres poderes definidos y consolidados en segundo y tercer niveles de integración. La administración está bastante desarrollada y consolidada en un cuarto nivel de integración. Los órganos económicos existentes muestran la importancia del organismo en cuestión. Ello se debe a la reforma institucional implementada, donde se introduce el concepto de "Sistema Andino de Integración".<sup>9</sup>

### *El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*

Se trata de un organismo que ha evolucionado rápidamente; está conformado por cuatro órganos políticos y tres órganos administrativos. Los órganos políticos son la Reunión de Presidentes, el Consejo del Mercado Común, la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Tribunal *Ad Hoc*. Los dos primeros órganos definen un poder ejecutivo de naturaleza intergubernamental formal. El tercer órgano es un núcleo de poder legislativo de carácter intergubernamental formal. El cuarto órgano es una insinuación de poder judicial, como eslabón final de un procedimiento jurídico es temporal. Los órganos administrativos son el Grupo Mercado Común, la Secretaría y los Subgrupos de trabajo. El primero y el tercero son de naturaleza intergubernamental formal. La Secretaría es de carácter supranacional dependiente. (Ver cuadro 8).

En este organismo la parte política no está cabalmente definida y consolidada. Sólo el poder ejecutivo se encuentra formado, alcanzando un segundo nivel de integración. El órgano legislativo es inicial y el órgano judicial es potencial. La parte administrativa en cambio, tiene un mayor desarrollo, alcanza hasta un segundo y tercer niveles de integración.

### **Los sistemas subregionales y la gestación del Estado-región supranacional**

Después de haber establecido el nivel de integración económica, hemos realizado una revisión empírica y un análisis somero del organismo institucional de cada sistema subregional con la finalidad de establecer su nivel de integración política. En ese intento, en términos generales, en cada uno de los sistemas subregionales hemos encontrado: diplomacias activas, tratados o acuerdos fundacionales, órdenes jurídicos nacientes, órganos políticos y órganos administrativos en niveles diversos de integración, élites políticas gubernamentales y bu-

<sup>9</sup> Consultar "Acta de Machu Picchu". Reunión de Presidentes de Machu Picchu (23 de mayo de 1990), en *Instrumentos básicos de integración...*, *op. cit.*

**Cuadro 8**  
**Mercado Común del Sur**  
**Órganos políticos, administrativos y económicos**

<i>Clasificación/ nombre</i>	<i>Titulares</i>	<i>Nombramiento</i>	<i>Funciones</i>	<i>Toma de decisiones</i>	<i>Nivel de integración</i>
<i>Políticos</i>					
1. Reunión de Presidentes	Presidentes de cada país	Autodesignación	Determinar políticas	Consenso	Intergubernamental formal
2. Consejo del Mercado Común	Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía	Presidente	Conducción política	Consenso	Intergubernamental formal
3. Comisión Parlamentaria Conjunta	Miembros de los Parlamentos Nacionales	Parlamentos nacionales			Intergubernamental formal
4. Tribunal Arbitral Ad Hoc	Tres árbitros	Designados de una lista de árbitros	Solución de controversias	Mayoría	Supranacional independiente
<i>Administrativos</i>					
1. Grupo Mercado Común	Cuatro miembros titulares y cuatro suplentes por país, representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y el Banco Central	Ministerios	Ejecución de políticas	Consenso	Intergubernamental formal
2. Secretaría	Secretario y funcionarios	Grupo Mercado Común	Apoyar al Grupo Mercado Común	-	Supranacional dependiente
3. Subgrupos de Trabajo	Funcionarios	Ministerios	Apoyar al Grupo Mercado Común	-	Intergubernamental formal

*Fuente: "Tratado de Asunción", Asunción, 26 de marzo de 1994. Siguen cinco anexos; en Instrumentos Básicos de Integración Económica en América Latina y el Caribe, op. cit.*

rocracias formándose, nuevos espacios geopolíticos delimitándose, nuevas identidades formándose, poblaciones nacionales vinculándose, etcétera.

En resumen, en cada uno de los sistemas subregionales el Estado-Región Supranacional (ERS) puede encontrarse en diversos estados de desarrollo, como sigue:

- La AEC: su organismo, que es un núcleo institucional simple, puede ser clasificado como un ERS en fase inicial de gestación:

- El G-3: su organismo, que es un núcleo institucional sencillo, también puede ser clasificado como un ERS en fase inicial de gestación.
- El MCCA: su organismo es una estructura institucional definida, desarrollada y compleja, puede ser clasificado como un ERS naciente;
- La CARICOM: su organismo es una estructura institucional con cierta definición y desarrollo, puede ser clasificado como un ERS en su fase final de gestación;
- El PA: su organismo institucional es una estructura institucional definida, desarrollada y compleja, puede ser clasificado como un ERS naciente, y
- MERCOSUR: su organismo es una estructura institucional con cierta definición y desarrollo, puede ser clasificado como un ERS en su fase final de gestación.

## Conclusiones

Dos grandes conclusiones nos permiten cerrar este trabajo. Primera, la dinámica política regional latinoamericana que no ha logrado formar un sistema regional latinoamericano, está muy lejos de llegar a definir y concretizar una situación que se pueda denominar "fase inicial de gestación del Estado-región supranacional". Segunda, las dinámicas políticas subregionales que han logrado definir y concretizar sistemas subregionales se encuentran, según los casos, en situaciones de gestación o nacimiento del Estado-región supranacional. La AEC y el G-3 se encuentran en la fase inicial de gestación del ERS. La CARICOM y el MERCOSUR están en la fase final de gestación del ERS. El MCCA y el PA han logrado el nacimiento del ERS.

Para que a nivel regional se plantee el problema del ERS será necesario que el proceso de regionalización avance en lo económico, lo social y lo cultural, pues el ERS se gesta cuando procesos reales de integración necesitan de dirección política y gestión administrativa. En otras palabras, la gestación del ERS sólo será posible en un contexto de definición y conformación de un sistema regional supranacional, pero en América Latina y el Caribe no se ha llegado a tal estadio de integración regional.

Más bien, en los sistemas subregionales donde se llegó a plantear el problema del ERS, éste se encuentra en fase de gestación o en fase de crecimiento, según los casos. Vale decir que muy posiblemente en la AEC como en el G-3, el ERS no logre superar su fase de gestación, porque son dos sistemas subregionales limitados al comercio. En cambio, en los otros sistemas subregionales, el ERS evolucionará según la intensificación del proceso de integración. La CARICOM y el MERCOSUR pasarán la fase final de gestación del ERS. El MCCA y el PA llevarán al ERS naciente a etapas superiores de desarrollo.



Aunque no sea de mucho agrado para todos nosotros latinoamericanos y caribeños, debemos anotar que como América Latina y el Caribe no son extrañas a la tendencia de regionalización supranacional que afecta a todo el mundo y que nuestra región no está exenta de la problemática del Estado-región supranacional, un NEOBOLIVARISMO puede ser muy prometedor e innovador en los tiempos que vivimos.